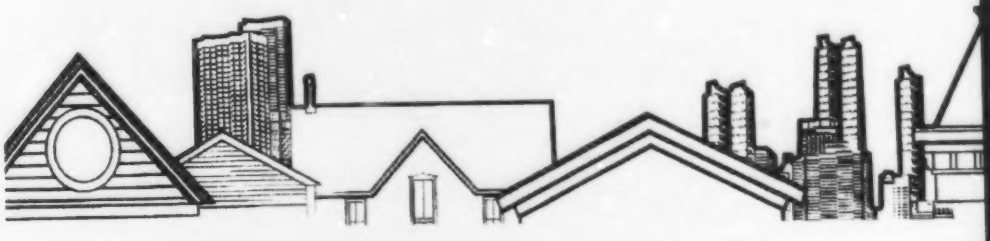
ACT CASE STUDY

IMPROVING QUALITY OF LIFE IN BOARDING HOUSES FOR THE ELDERLY

REGROUPEMENT DES RÉSIDENCES POUR RETRAITÉS DU QUÉBEC, MONTRÉAL, QUÉBEC

ACT - Affordability and Choice Today



FCM

Canadian Home Builders' Association

CHRA ACHRU

CMHC SCHL

HOME TO CANADIANS

Canada

PB 0391

Canadian Home Builders' Association
150 Laurier Avenue West
Suite 500, Ottawa
K1P 5J4
Tel: (613) 230-3060

<www.chba.ca>

Canadian Housing and Renewal Association
130 Slater Street
Suite 408, Ottawa
K1P 6E2
Tel: (613) 594-3007

<www. chra-achru.ca>

Federation of Canadian Municipalities
24 Clarence Street
Ottawa
K1N 5P3
Tel: (613) 241-5221

<www. fcm.ca>

Canada Mortgage and Housing Corporation
700 Montreal Road
Ottawa
K1A 0P7
Tel: (613) 748-2367

<www.cmhc-schl.gc.ca>

101-06645/

AFFORDABILITY AND CHOICE TODAY (A•C•T) STREAMLINED APPROVAL PROCESS PROJECT

Improving Quality of Life in Boarding Houses for the Elderly Regroupement des résidences pour retraités du Québec Montréal, Quebec

Prepared for:

Federation of Canadian Municipalities
Canadian Home Builders' Association
Canadian Housing and Renewal Association
Canada Mortgage and Housing Corporation

October 1999

Case study written by: **Julie Tasker-Brown, Consultant in Housing and Urban Planning, Montréal, Quebec**

This case study was funded by Canada Mortgage and Housing Corporation, but the views expressed are the personal views of the author and the Corporation accepts no responsibility for them.

Additional copies of this report and case studies produced to date can be obtained free of charge from the **Canadian Housing and Information Centre, 700 Montreal Road, Ottawa, Ontario, K1A 0P7 Tel: (613) 748-2367, Fax: (613) 748-2143, E-mail: chic@cmhc-schl.gc.ca.**

Case studies and other Program information can be viewed on FCM's homepage at **www.fcm.ca.**

FOREWORD

The project documented in this case study received funding assistance under the Affordability and Choice Today (A•C•T) Program. A•C•T is a joint initiative, managed by the Federation of Canadian Municipalities, the Canadian Home Builders' Association, and the Canadian Housing and Renewal Association, together with the funding agency Canada Mortgage and Housing Corporation. The A•C•T Program is administered by the Federation of Canadian Municipalities.

A•C•T, which was launched in January 1990, was designed to foster changes to planning and building regulations and residential development approval procedures in order to improve housing affordability, choice and quality. In 1998, the A•C•T Program was recognized by the United Nations Centre for Human Settlements as a best practice for improving the living environment.

Through A•C•T, grants are awarded to municipalities, private and non-profit builders and developers, planners and architects to undertake innovative regulatory reform initiatives in municipalities across Canada. Three types of projects are awarded grants under the A•C•T Program: Demonstration Projects, Streamlined Approval Process Projects, and Case Studies (of existing initiatives).

- *Demonstration Projects* involve the construction of innovative housing that demonstrates how modifications to planning and construction regulations can improve affordability, choice and quality.

- *Streamlined Approval Process Projects* involve the development of a method or an approach that reduces the time and effort needed to obtain approvals for housing projects.

- *Case Study* grants are awarded for the documentation of existing regulatory reform initiatives.

Change and innovation require the participation of all the players in the housing sector. A•C•T provides a unique opportunity for groups at the local level to work together to identify housing concerns, reach consensus on potential solutions, and implement actions. Consequently, a key component of A•C•T-sponsored projects is the participation and cooperation of various players in the housing sector in all phases of each project, from development to realization.

All projects awarded a grant under the A•C•T Program are documented as case studies in order to share information on the initiatives and the benefits of regulatory reform with other Canadian communities. Each case study discusses the regulatory reform initiative, its goals and the lessons learned. Where appropriate, the cost savings resulting from modifications in various planning, development and construction regulations are calculated and reported.

TABLE OF CONTENTS

Project Overview i

1.0 Project Description 1
- 1.1 Small Private Boarding Houses: A Housing Choice for the Elderly 1
- 1.2 A•C•T Project Objectives 1
- 1.3 Consultation and Cooperation 2
- 1.4 Project Activities 2

2.0 Project Results 3
- 2.1 Housing Needs of the Elderly 3
- 2.2 Regulatory Mechanisms Currently in Place 3
  - 2.2.1 Obstacles in the Existing Regulatory Environment 3
- 2.3 Case Studies of Existing Municipal Regulatory Tools 4
  - 2.3.1 Châteauguay 4
  - 2.3.2 Longueuil 4
  - 2.3.3 Laval 5
- 2.4 Proposed Changes to Regulations and Regulatory Processes 5
  - 2.4.1 Model Bylaw 5
  - 2.4.2 An Ongoing Dialogue between Key Players 6
  - 2.4.3 Municipal Registry 7
  - 2.4.4 Other Recommendations 7
- 2.5 Promoting the Model Bylaw 7

3.0 Regulatory Reform Initiatives and Impact on Affordability, Choice and Quality 8

Appendix A: The Model Bylaw 10

PROJECT OVERVIEW

As Canada's population ages, it becomes increasingly important to ensure that the elderly have access to decent, affordable housing that meets their needs. In Quebec, as elsewhere in Canada, the growing number of seniors combined with a serious lack of housing has led to the proliferation of small, privately-run residences providing room and board to elderly persons. In many cases, these homes operate without a permit and therefore, without adequate regulatory control over the quality of the accommodation or services provided. Despite their deficiencies, however, small boarding houses (defined as those with fewer than ten rooms) represent an important housing resource. A recent provincial study found that there are as many seniors living in private establishments as there are in public ones. The challenge, then, is to ensure that this type of accommodation offers seniors a safe, secure and pleasant living environment.

In response to this situation, in December 1993, the City of Châteauguay amended its bylaw to ensure that homes providing room and board to more than two persons meet minimum standards of health and safety. Inspired by the Châteauguay example, the Regroupement des résidences pour retraités du Québec (RRRQ), a provincial organization of seniors' residences, undertook an A•C•T initiative to develop a set of regulatory tools intended for use by Quebec municipalities wishing to improve the quality of life in small boarding houses for elderly people.

This project involved the cooperation and participation of many of the key organizations involved in housing seniors:

- the City of Châteauguay;
- the Châteauguay *Centre local de services communautaires* (CLSC);
- the Quebec housing agency, the *Société d'habitation du Québec*; and
- the *Club de l'âge d'or de Châteauguay*.

The project team reviewed existing regulatory initiatives in Châteauguay as well as in Laval and Longueuil, which led to the identification of three useful approaches, particularly when used in concert, to improving living conditions in small boarding houses:

- a model bylaw that applies to boarding houses containing fewer than ten rooms for rent;
- a municipal registry of homes that comply with the bylaw; and
- the creation of an ongoing dialogue between the key players, such as the municipality and a CLSC.

This initiative will contribute to the adoption of more effective measures for ensuring minimum health and safety standards in privately run boarding houses for the elderly throughout Canada, thereby improving housing quality for those living in this type of accommodation. Furthermore, this A•C•T project, by encouraging boarding house owners to renovate and properly maintain their establishments, will help ensure the availability of this affordable housing choice for seniors.

1.0 PROJECT DESCRIPTION

1.1 Small Private Boarding Houses: A Housing Choice for the Elderly

An aging population and a serious lack of housing resources for the elderly have led to the proliferation of small privately-run residences geared specifically to this segment of the population. By law, anyone wishing to operate a home for seniors must apply to the municipality for an operating permit. In reality, however, many of these homes are being run without a permit. In such cases, there is no regulatory control over the quality of the accommodation or the services provided to their elderly residents.

Despite their recognized deficiencies, however, small private boarding houses (defined as containing fewer than ten rooms) for the elderly represent an important housing resource. In fact, municipalities have been reluctant to regulate this type of accommodation because of the difficulties posed by relocating the residents should a boarding house be closed. The challenge is, then, to improve the quality of life afforded by these homes. Seniors have special housing needs. Some require quick and specialized medical care, others may need daily assistance, and all benefit from a healthy and varied diet. Above all, a safe, secure and pleasant built environment is the first step to improving living conditions.

1.2 A•C•T Project Objectives

In response to this state of affairs, in December 1993, the City of Châteauguay amended its bylaw to ensure that homes providing room and board to more than two persons meet minimum standards of health and safety. Inspired by the Châteauguay example, the Regroupement des résidences pour retraités du Québec (RRRQ)[1], a provincial organization of seniors' residences, applied for and received an A•C•T grant in fall 1995 to recommend ways to change municipal regulations and approval processes to improve the quality of life in small boarding houses for elderly people.

Regroupement des résidences pour retraités du Québec

With 240 members representing over 15,500 rooms and apartments in Quebec, the RRRQ provides a voice for owner/operators of boarding houses, apartment houses, housing with services and nursing homes, as well as support service providers and home-service companies. It is a non-profit organization dedicated to better representing the interests of its members, retirees and the general public, and to achieving the following:

- evaluation and control of residences and their staff;
- research and documentation;
- provision of financial advantages for its members; and
- development of a network of residences and services for retirees.

Specifically, by drawing on regulatory precedents currently in place in some Quebec jurisdictions, the RRRQ undertook to draft a model bylaw that would regulate small privately-run boarding houses (with fewer than ten rooms for rent) in order to ensure that they meet minimum health and safety standards.

[1] In November 1998, the organization was renamed the *Association des résidences pour retraités du Québec*. For the purposes of this case study, the group's original name will be used. The organization's e-mail address is **arr@arrq.org** and its website is **www.arrqu.org**

1.3 Consultation and Cooperation

Representatives from the following organizations worked together with the RRRQ on the project team:

- the City of Châteauguay;
- the Châteauguay *Centre local de services communautaires* (CLSC);
- the provincial housing agency, the *Société d'habitation du Québec*; and
- the *Club de l'âge d'or de Châteauguay*[2].

The project team acted as an advisory group for the A•C•T initiative. Its role was to review and discuss documents prepared by the RRRQ at each stage of the project's development.

The municipalities of Montréal, Laval and Longueuil, all of which have adopted regulatory initiatives pertaining to small boarding houses, were also consulted on this A•C•T project.

> *"A unique opportunity for dialogue between the owners and managers of retirement homes and representatives from the municipalities. CLSCs, regional boards and seniors' associations."*
>
> —RRRQ, Final Report for A•C•T Project.

On November 8, 1996, the RRRQ held its fourth annual conference, uniting key players to discuss the role of partnerships in the approval procedure for seniors' residences.

The partnerships established during the course of the A•C•T project laid the groundwork for collaboration and the exchange of information, on an ongoing basis, among the key players such as owners and managers of private residences, seniors, representatives of municipalities, CLSCs, associations for the elderly, and regional health and social services authorities.

1.4 Project Activities

The A•C•T grant was used to:

- analyze the housing needs of the elderly living in rooming houses;
- evaluate existing municipal regulations and approval procedures;
- analyze other relevant municipal regulatory initiatives;
- propose changes to regulations and approval processes;
- prepare a final report including proposed changes to regulations and approval processes; and
- promote the findings.

2 In English, Châteauguay Golden Age Club

2.0 PROJECT RESULTS

2.1 Housing Needs of the Elderly

Seniors as a group require a range of housing options. For many, boarding houses provide an interesting alternative to living alone in a house or apartment, or in a large non-profit or for-profit retirement home. According to a 1994 inventory made by a local CLSC, there are currently more than one thousand commercial residences in Quebec which provide room and board to less than nine people. Boarding houses appeal to a variety of people. Some seniors can no longer live alone and require the services and security which many boarding houses offer. Others prefer not to live alone and seek the social contact found in boarding houses.

2.2 Regulatory Mechanisms Currently in Place

Currently, municipalities can take advantage of various regulatory tools to ensure that commercial residences for the elderly meet health, safety and maintenance standards. However, most of these tools apply to residences with ten or more units. These instruments (listed below) provided a useful starting point for the development of a municipal bylaw pertaining to seniors' residences with fewer than 10 units.

The provincial ***Loi sur les cités et villes***[3], Chapter C-19, grants municipalities the right to regulate small boarding houses. Specifically, it empowers municipalities to enact bylaws relating to the transformation, maintenance and quality of rooms for rent and of other income properties.

The ***National Building Code*** (NBC) establishes standards according to building use, construction date, change of use and type of clientele.

The ***National Fire Code*** requires that a municipality be advised of the existence of a residence for elderly persons for inclusion in its fire security plan.

The provincial building commission, the ***Régie du bâtiment***, can inspect a residence following a special request or complaint.

The provincial rental commission, the ***Régie de logement***, has jurisdiction over rooming houses with two or more rooms for rent.

The ***Quebec Ministry of Health and Social Services*** regulates building use when a permit is required to accommodate individuals who are not independent.

2.2.1 Obstacles in the Existing Regulatory Environment

Following an evaluation of existing municipal regulations and approval procedures in several Quebec jurisdictions, the project team identified four important regulatory barriers to improving health and safety standards in small, privately run boarding houses for the elderly.

Barrier One: A lack of regulation for this type of residence.

The majority of Quebec's 1,400 municipalities lack specific zoning and housing standards for boarding houses containing fewer than 10 units. In effect, these residences can operate without a permit or certificate of compliance.

[3] In English, the Cities and Towns Act.

Barrier Two: An absence of direction from the Quebec Ministry of Municipal Affairs.

Many Quebec municipalities believe that they are not responsible for, or empowered to, ensure adequate health and safety standards in boarding houses with less than ten rooms. In fact, the provincial *Loi sur les cités et villes* gives municipalities the power to regulate in this area. However, very few municipalities have adopted such bylaws due to, among other things, a lack of direction and encouragement from the Province.

Barrier Three: A lack of communication and links between municipalities, the healthcare system (CLSCs, health and social services authorities) and private residences for seniors.

On the one hand, municipal employees feel powerless to meet the needs of elderly residents requiring a higher level of services. On the other hand, professionals working in the field, such as CLSC workers, do not feel that they are authorized to intervene in smaller privately-run homes as they do in conventional residences for the elderly.

Barrier Four: An absence of political will.

In addition to the lack of direction or strong interest from the provincial government, elected municipal officials have yet to make this issue a priority.

2.3 Case Studies of Existing Municipal Regulatory Tools

Following a review of relevant municipal initiatives currently in place, the project team found that Châteauguay, Longueuil and Laval each have bylaws that apply specifically to residences for the elderly.

2.3.1 Châteauguay

In 1993, Châteauguay approved a bylaw amendment (G-1099) regarding boarding houses in order to ensure that residences for the elderly meet health and safety standards. The bylaw applies to buildings containing more than two rooms and offering meals. The City reinforced the bylaw with a Memorandum of Understanding (MOU) between the municipality and the CLSC. By clearly defining the roles and responsibilities of the two parties, the agreement put an end to the murky situation in which the parties found themselves, in which the municipality felt that it was not qualified to determine whether an elderly person is independent and whether he/she is receiving the appropriate services, while the CLSC felt that it had no power to improve the condition of boarding houses.

In Châteauguay today, it is the responsibility of the building owner/manager to obtain an operating permit. If a municipal inspector requires that the owner/manager make alterations, a renovation permit must also be obtained. When a building is discovered to be operating without a permit, the municipality informs the owner/manager, and advises him/her of the regulations and procedures in force and of his obligation to comply with these within a given time. In serious cases, the Mayor can order a residence closed. Once approved, residences are listed in a municipal registry.

Since the bylaw was adopted, 20 of the City's 45 residences with nine rooms or fewer have been brought into conformance with the bylaw.

2.3.2 Longueuil

Since 1995, representatives of CLSCs, the regional Health and Social Services Authority, hospitals, community organizations and the City

of Longueuil have worked together in order to improve coordination and communication among the different players and to develop mechanisms to improve the quality of life for the elderly living in small privately run residences. To accomplish the former, the key players also signed an MOU. To accomplish the latter, the City made changes to its zoning bylaw and building code.

Since the zoning bylaw was modified in September 1996, two of 41 residences have been closed and the remaining 39 have been formally listed in a municipal registry.

2.3.3 Laval

In 1972, the City of Laval adopted bylaw L-548 concerning safety, well-being and health in public buildings open to people requiring assistance, such as the elderly. Notably, this bylaw expands the definition of "public building" found in the Public Buildings Safety Act[4] to include establishments that house adults requiring assistance. In particular, it is aimed at rooming houses accommodating, on a full-time permanent basis, three or more adults requiring lodging, physical assistance and protection, or medical supervision.

Those wishing to operate such a home must apply for an operating permit from the municipal Welfare Department[5], which is responsible for coordinating approval from other relevant government agencies, such as the planning and fire departments. Before a permit is issued, an employee from the Welfare Department visits the establishment and provides the owner with an information guide. The Service can also make unannounced visits. All permit applications must be accompanied by building plans, an evacuation plan and procedure, and a list of personnel. The permit must be renewed annually. Each time a permit is renewed, the premises are inspected by each of the relevant departments.

2.4 Proposed Changes to Regulations and Regulatory Processes

Following an in-depth analysis of the regulatory examples described above, the project team proposed three tools that municipalities can use to ensure that small, private residences for the elderly meet minimum health and safety standards. These are:

- a model municipal bylaw to ensure municipal control over housing quality;
- an ongoing dialogue between the participating parties, such as the municipality and local CLSC; and
- a municipal registry of approved residences.

2.4.1 The Model Bylaw

The A•C•T project resulted in a model bylaw that is intended to serve as a guideline for municipalities wishing to improve living conditions in small boarding houses for the elderly. Each individual municipality would modify the model bylaw to reflect its own regulatory objectives and environment. The model bylaw proposes minimum health and safety standards for buildings containing more than two (2) and fewer than ten (10) rooms to rent, and offering board. The bylaw includes as appendices the 1990 NBC of Canada (amended in 1992), the 1990 National Fire Prevention

[4] In French, the *Loi sur la sécurité dans les édifices publics*
[5] In French, the *Service de Bien-être social*

Code of Canada (amended in 1993) and the 1992 Electrical Code of Quebec. Appendix A contains the model bylaw.

The RRRQ recommends that several elements be included in such a bylaw. For example, the bylaw should:

- contain provisions concerning the health and safety of the premises;
- in conformance with the NBC, propose minimum standards in order to meet the needs of a growing aging population;
- recognize various types of seniors' residences according to the degree of autonomy of the residents (i.e., nursing homes and boarding homes) in order to ensure residents' health and safety without incurring high renovation costs.

The model is intended to serve as a guideline for municipalities wishing to improve living conditions in small boarding houses for the elderly. Each individual municipality would modify the model bylaw to reflect its own regulatory objectives and situation.

The bylaw also lays out the approval process for a permit to operate such a residence.

The property owner or his/her proxy would apply to the municipality for an operating permit. Among other things, the application form must indicate the principal uses of the building and contain the information necessary for the municipality to evaluate whether the building is in conformance with the bylaw and the NBC. The permit would be valid for a year. In order to renew a permit, the property would have to pass an inspection by the municipality.

2.4.2 An Ongoing Dialogue between Key Players

The involvement of various parties such as the municipality, CLSCs, seniors' associations, boarding house owners and managers, and their associations is integral to ensuring that small rooming houses meet minimum levels of health and safety. For this reason, the project team believed it was necessary to enter into some kind of agreement between the parties in question. Because municipalities can only enter into a legally binding contract, such as a MOU, for municipal purposes, the project team decided to address this situation by creating an ongoing dialogue, into which the relevant parties would join on a voluntary basis.

The foundation for a successful working relationship is a clear definition of the roles and responsibilities of each of the partners in ensuring a satisfactory quality of life for the elderly living in private residences. Specifically, the project team suggests that:

The ***municipality*** will

- verify whether a building conforms to the municipal health and safety bylaw;
- issue the appropriate permit and/or certificate;
- maintain a registry of residences that are in conformance with the bylaw; and
- deal with complaints.

CLSCs will

- evaluate an elderly person's housing needs and the level of services required;
- provide information; and
- refer the elderly person to the appropriate services.

Seniors' associations will
- assess residents' quality of life;
- participate in friendship visits; and
- explain to members the procedure for choosing a place to live.

Owners and managers will
- undertake to respect the bylaw and to maintain an appropriate living environment.

Old-age homes associations will
- accept applications from private residences that meet the standards laid out in the bylaw;
- offer training programs for staff members of boarding houses for the elderly; and
- handle complaints concerning residences.

2.4.3 Municipal Registry

The adoption of such a bylaw would facilitate the establishment of a municipal registry of private residences that meet municipal health and safety standards as set out in the bylaw. The registry would contain boarding houses with fewer than ten rooms for rent as well as larger residences. A registry would motivate owners to apply for an operating permit or a certificate of compliance by offering them several advantages, such as free publicity, and a referral system to attract clientele.

> *"People have very few means for finding out whether one residence or another can adequately meet the needs of a specific elderly person. How do we know if a residence has been the subject of complaints? What means are available to ensure that the improvements will be made or even, in extreme cases, that the residence will be closed?"*
>
> —Robert Chagnon, "The evaluation of private residences, it's urgent!", **Habitabec**, Montréal, June 25, 1993, p. 20

2.4.4 Other Recommendations

Important to the success of this initiative is the dissemination of information to the parties concerned and the development of training programs for municipal employees.

The project team recommends that interested municipalities prepare the following information tools:
- a series of information brochures aimed at different groups;
- a guide for seniors to help them choose a place to live;
- a guide for boarding house owners/managers describing the procedure for obtaining a permit as well as the advantages of listing their homes with the municipal registry.

Also useful would be training sessions to inform municipal employees about seniors' needs, particularly those seniors with limited autonomy requiring a home with a higher level of services. The sessions would be aimed at those working in permit, fire and planning departments.

2.5 Promoting the Model Bylaw

An information package containing a summary of the project's recommendations was sent to 74 Quebec municipalities with 3,000 or more inhabitants.

The model bylaw has been promoted at workshops held at the RRRQ's annual conference. In 1996, the cities of Châteauguay and Longueuil participated in the presentation, and in 1998, the City of St-Eustache shared its experiences. The model bylaw will continue to be promoted by the Union of Quebec Municipalities, Quebec Union of Regional Municipalities and their members.

3.0 Regulatory Reform Initiatives and Impact on Affordability, Choice and Quality

Since the A•C•T initiative undertaken by the RRRQ was completed in fall 1998, several Quebec municipalities, including Granby, St-Hubert and Charlesbourg, have adopted bylaws according to the RRRQ guidelines, and others, such as St-Jean-sur-Richelieu and Dunham, are reviewing their bylaws.

> *"In this context, the study you are proposing, as well as its dissemination, will be able to contribute significantly to the adoption of more adequate measures applicable to the buildings that house this population everywhere in Canada, and in this sense, we concur wholeheartedly."*
>
> —Gabriel Deschambault, Superintendent Technical and Heritage Expertise[6], City of Montréal. In letter to Mr. Robert Chagnon dated November 30, 1995.

The availability of the regulatory tools—the model bylaw and municipal registry—developed as a result of this initiative can serve as a guide to Canadian municipalities interested in ensuring minimum health and safety standards in small, privately-run rooming houses for the elderly, thereby improving housing quality for those living in this type of accommodation.

This A•C•T project, by encouraging boarding house owners to renovate and properly maintain their establishments, will help ensure the availability of this affordable housing choice for seniors. Furthermore, the municipal registry will help seniors choose accommodation that better meets their needs.

Partnership and cooperation between key players was crucial to the success of this project and will continue to be important because an agreement on the roles and responsibilities of the various partners is non-binding and will, therefore, depend on voluntary support.

The results of this A•C•T streamlined approval process project are transferable to municipalities throughout Quebec as well as other parts of Canada.

6 In French, *Expertise technique et patrimoine*

APPENDIX

4. MODEL MUNICIPAL BYLAW

This text proposes the content for a model bylaw that a municipality can pass. The proposal is based on the analysis of current bylaws. The notes written in italics are provided as references with a view to facilitating the writing of a text adapted to the environment, in conjunction with existing bylaws.

1. Definition

a) Boarding House:
A family home with more than two (2) and less than nine (9) rooms for rent and offering meals.

b) Contract:
A lease used to establish the rights and obligations of residents and owners.

2. Appended Documents

Are an integral part of this bylaw, for all legal purposes:

a) The National Building Code of Canada, 1990, amended in September 1992, as well as all its future amendments.

b) The National Fire Code of Canada, 1990,* amended in January 1993, as well as all its future amendments.

c) The Quebec electrical code 1992, including the Canadian Electrical Code, Part 1, as well as the modifications to the Canadian Electrical Code applicable to Quebec, and all their future amendments.

d) The *Tourist Establishments Act*[2] (R.S.Q. Chapter E-15.1) amending the Tourist Establishments Act.

These documents are appended to this chapter after having been certified true and signed by the Mayor and the Clerk.

3. Application for Permit

All applications for permits or certificates must be submitted to the municipal department (*designated by the municipality*).

Procedures (see the toolbox for standardizing procedures).

4. Accommodation Guidelines Pertaining to Health

The owner of a boarding house must ensure that all of the following standards are met.

a) Room layout
Have a usable floor space of at least 7 m^2 (*NBC 90, Section 9.5.6.1.1*). This usable floor space (7 m^2) applies if the boarding house has at least one habitable common room such as a kitchen or a family room.

b) Room height
The height of the rooms, measured from the floor to ceiling, must be at least 2.10 m (6 ft 11 in.).

c) Room layout (private space)
Have a chest of drawers, a chair and/or armchair, a lamp that works and adequate cabinet space (*RET*[2] *57.3, 4, 5, 6 and 44.3, 4, 5, 5*). Include a bed with a mattress covered by a mattress pad and a pillow covered by a pillow slip (*RET 57.2 and 44.2*).

Be equipped with a lock and be lockable from the inside of the room (*RET 60*).

---

2 *Règlement sur les établissements touristiques* ("Tourist Establishment Regulation" [transl.])

d) Natural lighting
Be equipped with a window allowing in daylight, directly or through an atrium (*RET 36.2*).

e) Bathrooms and toilets
Have a bathroom containing a toilet, sink and a bath or shower accessible to the resident (*RET 59*) and must be supplied with toilet paper and soap.

f) Common areas
Dayroom lounge, dining room and kitchen

g) Laundry (laundry room)
Each boarding unit must make available to the residents a laundry room with all the equipment required, or offer a laundry service.

h) Room ventilation *NBC standards*

i) Plumbing and sanitary facilities *NBC standards*

j) Heating
Must be heated and maintained at a comfortable temperature (minimum temperature of 20°C).

k) Electrical installation *NBC and the Régie du bâtiment [provincial building commission] standards.*

l) Waste storage *Municipal bylaws.*

5. Layout standards pertaining to the safety of the premises and in the event of fire

The owner of a boarding house must keep the premises clean and safe, he or she must, among others:

- Ensure at all times, the presence on the premises of a responsible adult, other than a boarder, capable of taking action when necessary.
- Keep a first aid kit available at all times (*RET 35*).
- Ensure that a telephone is accessible to the residents at all times, as well as emergency telephone numbers.
- Ensure that mobility is not hindered by the presence of carpets in the rooms or elsewhere in the house (carpets should be prohibited).

a) Railings
Have handrails in the corridors and stairways, equip the bathrooms with suitable equipment: support bars, bath seat, telephone shower, etc. Ensure the cleanliness of this equipment.

b) Building access control
Make the interior and exterior premises accessible to clientele.

c) Emergency exit (means of evacuation)
The width of the doors used as exits must be at least 900 mm (2 ft 11 in.) (*NBC 90, Section 9.9.3.2*).

d) Dimensions and clearance for exit passages
Width of the corridors or passages to the exit must be at least 1100 mm (3 ft 7 in.) (*NBC 90, Section 9.9.3.3*).

There must be at least two (2) exits for each floor area and they must be independent and as far away from each other as possible (*NBC 90, Section 9.9.7.1*).

e) Fire protection for exit passages *NBC standards.*

f) Firewall *NBC standards.*

g) Wall and ceiling coverings *NBC standards.*

h) Lighting, signage
Security lighting must be present at all times at the exits, in the main access routes to the exits and in the common corridors. Must be independent and compliant. (*CSA Standard C.22.2, No. 141-M*) (independent security lighting units) (*NBC 90, Section 9.9.11.3*).

Except for the main entrance door, the exit doors of the building must be indicated by a sign placed above or beside them (*NBC 90, Section 9.9.10.6*) and they must be easily accessible.

If more than nine (9) persons are lodged in the same boarding house, the doors used as exits (except for the main entrance door) must open to the outside with a panic bar (*NBC 90, Section 9.9.6.5.2*).

i) Smoke detector
A certified smoke detector (*CAN/ULC standard C531-M*) must be installed in each room and on each floor.

Every building that lodges people must have a 10 lb. ABC fire extinguisher and an NFPA 10 water extinguisher.

If more than nine (9) people are lodged in the same boarding house, a fire detection and alarm system must be provided (*NBC 90, Table 9.10.17.A*)

j) Alarm system *NBC standards.*

k) Extinguisher *NBC standards.*

6. Compliance and non-compliance with standards

Visit by a municipal inspector to verify the building's conformance and the cleanliness of the premises pursuant to municipal bylaws.

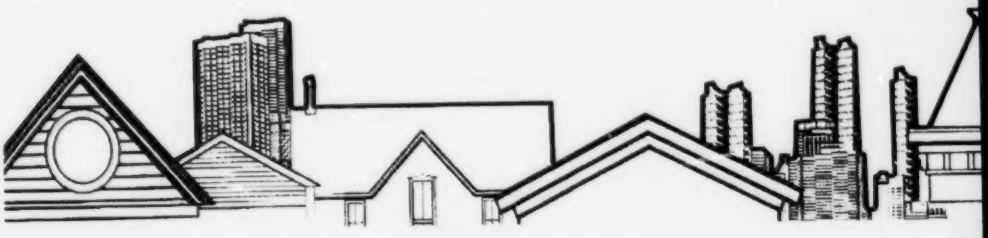
In the event of complaints, issuance of a compliance report containing the list of the work to be performed and the time frame allowed for completing them.

Penalties
As a guide, if the work is not performed subsequent to receiving the compliance report, the owner of the residence is liable to a fine ranging from $150 to $1,000. Each day of delay in rectifying the situation can constitute a separate violation. The municipality has the power to have the proposed work performed at the owner's expense.

ACT-ÉTUDE DE CAS

AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE VIE DANS LES RÉSIDENCES POUR PERSONNES ÂGÉES REGROUPEMENT DES RÉSIDENCES POUR RETRAITÉS DU QUÉBEC, MONTRÉAL, QUÉBEC

ACT - Abordabilité et choix toujours



FCM

Association canadienne des constructeurs d'habitations

CHRA ACHRU

SCHL CMHC

AU COEUR DE L'HABITATION

Canada

PB 0391

Association canadienne des constructeurs d'habitations
150, avenue Laurier Ouest, pièce 500, Ottawa
K1P 5J4
Tél : (613) 230-3060

www.chba.ca

Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine
130, rue Slater, pièce 408, Ottawa
K1P 6E2
Tél : (613) 594-3007

www. chra-achru.ca

Féderation canadienne des municipalités
24, rue Clarence, Ottawa
K1N 5P3
Tél : (613) 241-5221

www. fcm.ca

Société canadienne d'hypothèques et de logement
700, chemin de Montréal, Ottawa
K1A 0P7
Tél : (613) 748-2367

www.cmhc-schl.gc.ca

ABORDABILITÉ ET CHOIX TOUJOURS (ACT)
PROJET DE SIMPLIFICATION DU PROCESSUS D'APPROBATION

Amélioration de la qualité de vie dans les résidences pour personnes âgées
Regroupement des résidences pour retraités du Québec
Montréal (Québec)

Document préparé pour les organismes suivants :

Fédération canadienne des municipalités
Association canadienne des constructeurs d'habitations
Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine
Société canadienne d'hypothèques et de logement

Octobre 1999

Étude de cas rédigée par : **Julie Tasker-Brown, consultante en habitation et en urbanisme, Montréal (Quebec).**

La présente étude de cas a été financée par la Société canadienne d'hypothèques et de logement, mais les points de vue qui y sont exprimés reflètent les opinions personnelles des auteurs, et la Société n'en assume aucune responsabilité.

On peut obtenir sans frais des copies du présent rapport et des autres études de cas produites à ce jour en s'adressant au **Centre canadien de documentation sur l'habitation, 700, chemin de Montréal, Ottawa (Ontario), K1A 0P7, tél : (613) 748-2367, téléc. : (613) 748-2143, courriel : chic@cmhc-schl.gc.ca.**

On peut consulter les études de cas et d'autres renseignements sur les programmes sur le site de la Fédération canadienne des municipalités (FCM) à l'adresse suivante : **www.fcm.ca**

AVANT-PROPOS

Le projet décrit dans la présente étude de cas a reçu du financement dans le cadre du programme Abordabilité et choix toujours (A•C•T) géré par la Fédération canadienne des municipalités, l'Association canadienne des constructeurs d'habitations et l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine, ainsi que par la Société canadienne d'hypothèques et de logement, qui a versé le financement. Le programme A•C•T est administré par la Fédération canadienne des municipalités.

Le programme A•C•T, lancé en janvier 1990, a été conçu pour favoriser les modifications aux règlements d'urbanisme et de construction et aux procédures d'approbation des aménagements résidentiels dans le but d'améliorer l'abordabilité du logement, les choix et la qualité.

Dans le cadre du programme A•C•T, des subventions sont accordées à des municipalités, à des constructeurs et promoteurs privés et sans but lucratif, à des urbanistes et à des architectes afin de les encourager à lancer des mesures novatrices de réforme de la réglementation dans les municipalités canadiennes. Trois types de projets sont admissibles à des subventions dans le cadre du programme A•C•T : les projets de démonstration, les projets de rationalisation du processus d'approbation et les études de cas (de mesures existantes).

- Les *projets de démonstration* comportent la construction d'habitations novatrices qui démontrent de quelle façon la modification des règlements d'urbanisme et de construction peut avoir pour effet d'améliorer l'abordabilité, les choix et la qualité.
- Les *projets de rationalisation du processus* d'approbation comportent la conception de méthodes ou de démarches qui entraînent la réduction du temps et des efforts requis pour obtenir l'approbation d'aménagements résidentiels.
- Les subventions pour la réalisation *d'études de cas* sont accordées pour la documentation de mesures existantes de réforme de la réglementation.

Le changement et l'innovation exigent la participation de tous les intervenants du secteur de l'habitation. Le programme A•C•T offre une occasion unique aux groupes locaux de travailler ensemble à relever les préoccupations relatives au logement, à s'entendre sur des solutions possibles et à prendre des mesures concrètes. Par conséquent, un des éléments essentiels des projets parrainés dans le cadre du programme A•C•T est la participation et la coopération de divers intervenants du secteur de l'habitation à toutes les étapes de chaque projet, de la conception à la réalisation.

Tous les projets pour lesquels une subvention est accordée en application du programme A•C•T font l'objet d'études de cas qui permettent d'en diffuser les détails et de faire connaître les bienfaits de la réforme de la réglementation aux autres municipalités canadiennes. Chaque étude de cas traite de la réforme effectuée, des buts visés et des leçons tirées. S'il y a lieu, on calcule aussi les économies réalisées grâce aux modifications apportées aux divers règlements d'urbanisme, d'aménagement et de construction.

TABLE DES MATIÈRES

Aperçu du projet i

1.0 Description du projet 1
- 1.1 Les petites résidences privées : un choix de logement pour les personnes âgées 1
- 1.2 Objectifs du projet 1
- 1.3 Consultation et collaboration 2
- 1.4 Activités liées au projet 2

2.0 Résultats du projet 3
- 2.1 Besoins de logement des personnes âgées 3
- 2.2 Les mécanismes de réglementation en place 3
  - 2.2.1 Obstacles découlant des règlements existants 3
- 2.3 Études de cas sur les mécanismes de réglementation municipaux existants 4
  - 2.3.1 Châteauguay 4
  - 2.3.2 Longueuil 5
  - 2.3.3 Laval 5
- 2.4 Changements proposés aux règlements et aux processus de réglementation 5
  - 2.4.1 Le règlement type 6
  - 2.4.2 Un dialogue continu entre les principaux intervenants 6
  - 2.4.3 Registre municipal 7
  - 2.4.4 Autres recommandations 7
- 2.5 Promotion du règlement type 8

3.0 Les initiatives de réforme de la réglementation et leur incidence sur l'abordabilité, le choix et la qualité 9

Annexe A : Le projet de règlement 12

APERÇU DU PROJET

À mesure que vieillit la population canadienne, il devient de plus important de veiller à ce que les aînés puissent accéder à des logements convenables et abordables qui répondent à leurs besoins. Au Québec, tout comme ailleurs au Canada, le nombre croissant d'aînés, conjugué à la grave pénurie d'habitations, a conduit à la prolifération de petites résidences privées qui offrent logement et repas aux personnes âgées. Souvent, ces résidences n'ont pas reçu d'accréditation et ne sont donc pas assujetties à des contrôles réglementaires de la qualité de l'hébergement et des services offerts. Malgré tout, ces petites résidences (définies comme celles qui possèdent moins de dix chambres) représentent une importante source de logement. Selon les résultats d'une étude provinciale récente, les résidences privées hébergent autant de pensionnaires que les résidences publiques. Le défi consiste donc à faire en sorte que ce type de logement offre aux personnes âgées un milieu de vie sûr, sécuritaire et agréable.

En décembre 1993, compte tenu de la situation, la municipalité de Châteauguay a modifié son règlement pour faire en sorte que les foyers offrant chambre et pension à plus de deux personnes se conforment à des normes minimales de salubrité et de sécurité. Inspiré par l'initiative de Châteauguay, le Regroupement des résidences pour retraités du Québec (RRRQ), un organisme provincial regroupant des résidences pour personnes âgées, a entrepris un projet ACT visant l'élaboration d'un ensemble de moyens de réglementation dont disposeront les municipalités du Québec qui souhaitent améliorer la qualité de vie dans les petites résidences privées pour personnes âgées.

Ce projet a nécessité la collaboration et la participation de nombreux organismes importants dans le domaine du logement des personnes âgées :

- la municipalité de Châteauguay;
- le *Centre local de services communautaires* de Châteauguay (CLSC);
- la *Société d'habitation du Québec* et
- le *Club de l'âge d'or de Châteauguay*

L'équipe du projet a examiné les initiatives de réglementation en place à Châteauguay, à Laval et à Longueuil. Elle a pu ainsi déterminer trois méthodes utiles, particulièrement lorsqu'elles sont utilisées conjointement, pour l'amélioration des conditions de vie dans les petites résidences :

- un règlement type qui s'applique aux résidences de moins de dix chambres;
- un registre municipal des résidences conformes au règlement;
- l'établissement d'une concertation entre les principaux intervenants comme la municipalité et le CLSC.

Ce projet contribuera à l'adoption de mesures efficaces garantissant l'application de normes minimales de salubrité et de sécurité dans les résidences privées pour personnes âgées au Canada, ce qui améliorera la qualité de vie des pensionnaires de ce type de résidence. De plus, en encourageant les propriétaires à rénover et à entretenir leurs établissements, le projet ACT garantira aux personnes âgées l'accès à cette option de logement abordable.

1.0 DESCRIPTION DU PROJET

1.1. Les petites résidences privées : un choix de logement pour les personnes âgées

Le nombre croissant d'aînés, conjugué à la grave pénurie d'habitations, a conduit à la prolifération de petites résidences privées réservées à ce segment de la population. Selon la loi, toute personne souhaitant exploiter une résidence pour personnes âgées doit présenter une demande de permis d'exploitation à la municipalité. Pourtant, dans les faits, un grand nombre de ces résidences n'ont pas de permis. Et dans ces cas, la qualité du logement ou des services fournis aux pensionnaires n'est assujettie à aucun contrôle réglementaire.

Malgré les lacunes qu'elles présentent, les petites résidences privées pour aînés (celles de moins de dix chambres) constituent une source importante de logement. En fait, les municipalités hésitent à réglementer ce type de résidence en raison des difficultés que signifierait le déménagement des pensionnaires se retrouvant sans logement après une fermeture. Le défi consiste donc à améliorer la qualité de vie dans ces établissements. En matière de logement, les personnes âgées ont des besoins spéciaux. Certaines de ces personnes ont besoin de soins médicaux spécialisés et d'interventions rapides, d'autres requièrent une aide quotidienne, et tous ont avantage à avoir un régime sain et équilibré. Mais avant tout, un milieu de vie sûr, sécuritaire et agréable est la première étape de l'amélioration des conditions de vie.

1.2 Objectifs du projet

En décembre 1993, compte tenu de la situation, la municipalité de Châteauguay a modifié son règlement pour faire en sorte que les maisons de chambres et pension à plus de deux personnes se conforment à des normes minimales de salubrité et de sécurité. Inspiré par l'initiative de Châteauguay, le Regroupement des résidences pour retraités du Québec (RRRQ)[1], un organisme provincial regroupant des résidences pour personnes âgées, a présenté à l'automne 1995 une demande de subvention dans le cadre du programme ACT, demande qui a été approuvée. Le projet recommande des façons de modifier les règlements municipaux et les processus d'approbation afin d'améliorer la qualité de vie dans les petites résidences privées pour personnes âgées.

Regroupement des résidences pour retraités du Québec (RRRQ)

Composé de 240 membres représentant plus de 15 500 chambres et appartements au Québec, le RRRQ se fait le porte-parole des propriétaires ou administrateurs des résidences pour personnes âgées, des immeubles d'appartements, des logements avec services et des centres d'accueils, ainsi que des fournisseurs de services de soutien et des entreprises de services à domicile. Il s'agit d'un organisme sans but lucratif qui se consacre à bien représenter les intérêts de ses membres, des retraités et du grand public, et à accomplir les fonctions suivantes :

- évaluer et faire le contrôle des résidences et du personnel;
- faire des recherches et trouver de la documentation;
- offrir des avantages financiers à ses membres;
- établir un réseau de résidences et de services pour les retraités.

En fait, en tirant profit des précédents en matière de réglementation dans certaines municipalités du Québec, le RRRQ a entrepris de rédiger un règlement type pour les petites résidences privées (moins de 10 chambres à louer) afin qu'elles respectent les normes minimales de salubrité et de sécurité.

[1] Depuis novembre 1998, l'organisme s'appelle l'Assocation des résidences pour retraités du Québec. Pour les besoins de cette étude de cas, l'ancien nom du groupe sera utilisé. Son adresse courriel est **arr@arrq.org** et son site web est **www.arrqu.org**

1.3 Consultation et collaboration

> *« Une occasion privilégiée d'échange entre les propriétaires et administrateurs de résidences pour retraités et des représentants des municipalités, CLSC, Régies régionales et associations d'aînés.»*
>
> RRRQ, Rapport final du projet ACT

Les représentants des organismes suivants ont travaillé de concert avec le RRRQ au sein de l'équipe du projet :

- la municipalité de Châteauguay;
- le *Centre local de services communautaires* (CLSC) de Châteauguay;
- la *Société d'habitation du Québec*, et
- le *Club de l'âge d'or de Châteauguay*.

L'équipe du projet a joué un rôle de conseiller dans le cadre de l'initiative ACT. Elle a examiné et discuté les documents rédigés par le RRRQ à chaque étape de l'élaboration du projet.

Dans le cadre du projet ACT, on a également consulté les municipalités de Montréal, de Laval et de Longueuil qui ont réglementé les maisons de chambres.

Le 8 novembre 1996, le RRRQ a tenu sa quatrième conférence annuelle, où étaient réunis les principaux intervenants, pour discuter du rôle des partenariats dans le processus d'approbation des résidences pour personnes âgées.

Les partenariats établis pendant le projet ACT ont jeté les bases d'une collaboration et d'un échange d'informations continues entre les principaux intervenants comme les propriétaires et les administrateurs des résidences privées, les personnes âgées, les représentants des municipalités, les CLSC, les associations d'aînés et les dirigeants des services de santé et des services sociaux régionaux, les régies régionales de la santé et des services sociaux.

1.4 Activités liées au projet

La subvention ACT a servi à :

- analyser les besoins de logement des personnes âgées vivant en résidences;
- évaluer les règlements municipaux existants et les processus d'approbation actuels;
- analyser d'autres initiatives de réglementation municipales pertinentes;
- proposer des changements aux règlements et aux processus d'approbation;
- rédiger un rapport final incluant les changements proposés aux règlements et aux processus d'approbation;
- diffuser les résultats.

2.0 RÉSULTATS DU PROJET

2.1 Besoins de logement des personnes âgées

Les personnes âgées constituent un groupe ayant besoin de tout un éventail d'options de logement. Pour un grand nombre d'entre elles, les résidences représentent une solution intéressante leur évitant de demeurer seule dans une maison ou un appartement ou dans un centre d'accueil à but lucratif ou sans but lucratif. Selon un inventaire réalisé en 1994 par un CLSC, il existe en ce moment au Québec plus d'un millier de résidences commerciales qui fournissent logement et repas à moins de neuf personnes. Ce type de résidence convient à diverses personnes. Certains aînés ne peuvent plus vivre seuls et ont besoin des services et de la sécurité qu'offrent de nombreuses résidences. D'autres personnes préfèrent ne pas vivre seules et recherchent le contact social que l'on trouve dans les résidences.

2.2 Les mécanismes de réglementation en place

En ce moment, les municipalités peuvent tirer profit de divers mécanismes de réglementation garantissant que les établissements commerciaux pour personnes âgées respectent les normes de salubrité, de sécurité et d'entretien. La plupart de ces mécanismes ne s'appliquent cependant qu'aux résidences de dix logements ou plus. Ces instruments (liste ci-dessous) constituent un point de départ utile pour l'élaboration d'un règlement municipal visant les résidences pour personnes âgées de moins de dix chambres.

La Loi sur les cités et villes, chapitre C-19, accorde aux municipalités le droit de régir les petites résidences. Plus précisément, elle attribue aux municipalités le droit de réglementer la transformation, l'entretien et la qualité des chambres à louer et d'autres maisons de rapport.

Le **Code national du bâtiment** (CNB) fixe les normes en fonction de l'usage du bâtiment, de la date de construction, du changement de vocation et du type de clientèle.

En vertu du **Code national de prévention des incendies**, les municipalités doivent être informées de l'existence d'une résidence pour personnes âgées afin de pouvoir l'inclure dans leur plan de sécurité incendie.

La **Régie du bâtiment**, une commission provinciale, peut inspecter une résidence à la suite d'une demande spéciale ou d'une plainte.

Les résidences qui comptent deux chambres ou plus à louer relèvent de la compétence de la **Régie de logement**, une commission provinciale.

Le ministère provincial de la santé et des services sociaux réglemente l'utilisation d'un bâtiment lorsqu'un permis est requis pour accueillir les personnes non autonomes.

2.2.1 Obstacles découlant des règlements existants

Après une évaluation des règlements et des processus d'approbation de plusieurs municipalités québécoises, l'équipe du projet a cerné quatre obstacles importants dans le domaine de la réglementation, des obstacles qui entravent l'amélioration des normes de salubrité et de sécurité dans les petites résidences privées pour personnes âgées.

Premier obstacle : une absence de réglementation pour ce type de résidence

2

La majorité des 1 400 municipalités du Québec ne disposent d'aucunes normes précises en matière de zonage et de logement pour les résidences de moins de 10 chambres. En fait, ces résidences peuvent fonctionner sans permis ni certificat de conformité.

Deuxième obstacle : un manque de direction de la part du ministère des affaires municipales

De nombreuses municipalités du Québec croient qu'elles ne sont pas responsables de l'application des normes de salubrité et de sécurité dans les résidences de moins de dix chambres, ou qu'elles ne sont pas autorisées à les faire appliquer. Pourtant, la *Loi sur les cités et villes* habilite les municipalités à réglementer ce domaine. Très peu de municipalités, cependant, ont adopté de tels règlements en raison entre autres d'un manque de direction et d'encouragement de la part de la province.

Troisième obstacle : un manque de communication et de liens entre les municipalités, le système de soins de santé (CLSC, services de santé et services sociaux) et les résidences privées pour personnes âgées

D'un côté, les employés municipaux se sentent démunis face aux besoins des personnes âgées réclamant un niveau accru de services. De l'autre côté, les professionnels travaillant dans le domaine, comme le personnel des CLSC, n'ont pas l'impression d'être autorisés à intervenir dans les petites résidences privées au même titre que dans les résidences classiques pour personnes âgées.

Quatrième obstacle : une absence de volonté politique

En plus du manque de direction ou d'intérêt marqué de la part de l'administration provinciale, les représentants municipaux n'ont pas encore donné priorité à ce problème.

2.3 Études de cas sur les mécanismes de réglementation municipaux existants

Après un examen des initiatives municipales pertinentes en cours, l'équipe du projet a déterminé que Châteauguay, Longueuil et Laval ont chacune des règlements s'appliquant précisément aux résidences pour personnes âgées.

2.3.1 Châteauguay

En 1993, Châteauguay a approuvé la modification d'un règlement sur les résidences d'hébergement (G-1099) de manière à ce que les résidences pour personnes âgées respectent les normes de salubrité et de sécurité. Le règlement vise les maisons comportant plus de deux chambres et offrant des repas. La ville a renforcé le règlement à l'aide d'un protocole d'entente entre la municipalité et le CLSC. En définissant clairement les rôles et les responsabilités des deux parties, l'entente a débrouillé la situation dans laquelle se trouvaient les parties. Les employés de la municipalité croyaient ne pas avoir les compétences pour déterminer si une personne âgée était autonome et si elle recevait les bons services, alors que le CLSC avait l'impression de n'avoir aucune autorité pour améliorer l'état de la résidence.

Aujourd'hui à Châteauguay, il incombe au propriétaire ou à l'administrateur de la résidence d'obtenir un permis d'exploitation. Si un inspecteur municipal exige qu'un propriétaire ou un administrateur apporte des changements, un permis de rénovation doit également être obtenu. Lorsque l'on découvre un établissement exploité sans permis, la municipalité communique avec le propriétaire ou l'administrateur et l'informe des règlements et des mesures en vigueur et de son obligation de s'y conformer dans un délai précis. Dans les cas graves, le maire peut ordonner qu'une

résidence soit fermée. Une fois autorisées, les résidences sont inscrites sur un registre municipal.

Depuis l'adoption du règlement dans cette ville, 20 des 45 résidences de neuf chambres ou moins ont été rendues conformes.

2.3.2 Longueuil

Depuis 1995, les représentants des CLSC, la Régie régionale de la santé et des services sociaux, des hôpitaux, des organismes communautaires et de la ville de Longueuil ont travaillé ensemble afin d'accroître la coordination et la communication entre les différents intervenants et d'élaborer des mécanismes pour améliorer la qualité de vie des personnes âgées dans les petites résidences privées. Dans le premier cas, les principaux intervenants ont signé un protocole d'entente, dans le deuxième cas, la ville a modifié son règlement de zonage et son code du bâtiment.

Depuis la modification du règlement de zonage en septembre 1996, 2 des 41 résidences ont été fermées et les 39 autres ont été inscrites officiellement sur le registre municipal.

2.3.3. Laval

En 1972, la ville de Laval a adopté le règlement L-58 concernant la sécurité, le bien-être et la salubrité dans les immeubles publics ouverts aux gens ayant besoin d'aide, comme les personnes âgées. En outre, le règlement élargit la définition du terme «immeuble public» de la *Loi sur la sécurité dans les édifices publics* et inclut les établissements qui hébergent les adultes ayant besoin de soins. Il vise plus particulièrement les résidences accueillant à temps plein et de façon permanente au moins trois adultes requérant l'hébergement, de l'aide physique et de la protection ou une supervision médicale.

Les personnes désireuses d'exploiter une résidence de ce genre doivent obtenir un permis du Service de bien-être de la municipalité qui est chargé de coordonner l'approbation d'autres services comme ceux de la panification et des incendies. Avant l'octroi du permis, un employé du Service de bien-être visite l'établissement et remet au propriétaire un guide d'information. Le Service peut également faire des visites imprévues. Toutes les demandes de permis doivent inclure les plans du bâtiment, un plan et une marche à suivre en cas d'évacuation et une liste des membres du personnel. Le permis est renouvelable chaque année. À chaque renouvellement, les lieux sont inspectés par les services compétents.

2.4 Changements proposés aux règlements et aux processus de réglementation

À la suite d'une analyse approfondie des exemples de réglementation décrits ci-dessus, l'équipe de projet a proposé trois instruments que les municipalités peuvent utiliser pour veiller au respect des normes minimales de salubrité et de sécurité dans les petites résidences privées pour personnes âgées. Ces trois instruments sont les suivants :

- un règlement municipal type garantissant le pouvoir des municipalités sur la qualité des logements;
- une concertation continue entre les parties en cause, comme la municipalité et le CLSC local;
- un registre municipal des résidences autorisées.

2.4.1 Le règlement type

Le projet ACT a mené à l'établissement d'un règlement type qui guidera les municipalités souhaitant améliorer les conditions de vie dans les petites résidences pour personnes âgées. Chaque municipalité adapterait le règlement type à ses propres objectifs de réglementation et à son contexte. Le règlement type propose des normes minimales en matière de salubrité et de sécurité pour les immeubles où l'on compte de trois à neuf chambres à louer et où des repas sont servis. Le règlement comporte en annexe le Code national du bâtiment du Canada de 1990 (modifié en 1992), le Code national de prévention des incendies du Canada de 1990 (modifié en 1993) et le Code de l'électricité du Québec de 1992. Le règlement type est fourni à l'annexe A ci-jointe.

Le RRRQ recommande que plusieurs éléments soient inclus dans ce règlement. Il devrait entre autres :

- contenir des dispositions relatives à la salubrité et à la sécurité des lieux;
- en conformité avec le Code national du bâtiment, proposer des normes minimales afin de répondre aux besoins d'une population vieillissante toujours croissante;
- établir les divers types de résidences pour personnes âgées en fonction du degré d'autonomie des résidents (maisons de soins de santé et résidences) afin de garantir la santé et la sécurité des pensionnaires sans imposer des coûts élevés pour la rénovation.

Le règlement type devrait servir de ligne directrice aux municipalités souhaitant améliorer les conditions de vie dans les petites résidences pour personnes âgées. Chaque municipalité adapterait le règlement type à ses objectifs de réglementation et à son contexte.

Le règlement expose également le processus d'approbation d'un permis d'exploitation pour ce type de résidence. Le propriétaire ou son représentant devrait faire une demande de permis d'exploitation à la municipalité. La demande doit entre autres indiquer les principales fins auxquelles le bâtiment est destiné et contenir l'information dont la municipalité a besoin pour évaluer si les installations sont conformes au règlement et au Code national du bâtiment. Le permis serait valide pour un an. La résidence devra se conformer à une inspection par la municipalité pour que son permis soit renouvelé.

2.4.2 Un dialogue continu entre les principaux intervenants

Il est essentiel que les divers intervenants comme les municipalités, les CLSC, les associations d'aînés, les propriétaires et les administrateurs de résidences, ainsi que leurs associations, collaborent, si l'on veut que les petites résidences privées répondent aux exigences minimales en matière de salubrité et de sécurité. C'est pour cette raison que l'équipe du projet croit nécessaire que les parties en cause concluent une sorte d'entente. Les municipalités ne pouvant signer qu'un contrat les liant, comme un protocole d'entente, l'équipe du projet a donc décidé de régler la question en établissant une concertation auquel participeraient les parties en cause de manière volontaire.

Pour être fructueuse, une relation de travail doit être basée sur une définition claire des rôles et des responsabilités de chacun des partenaires qui veulent garantir une qualité de vie satisfaisante aux personnes âgées vivant dans les résidences privées. À cet égard, l'équipe du projet propose ce qui suit :

La ***municipalité*** devra :

- vérifier si le bâtiment est conforme au règlement municipal en matière de salubrité et de sécurité;
- octroyer le permis ou le certificat requis;
- tenir un registre des résidences qui sont conformes au règlement;
- traiter les plaintes.

Les ***CLSC*** devront :

- évaluer les besoins en logement des personnes âgées et le niveau de services requis;
- fournir de l'information;
- diriger les personnes âgées vers les services requis.

Les ***associations d'aînés*** devront :

- évaluer la qualité de vie des résidents;
- participer à des visites d'amitié;
- expliquer aux membres la marche à suivre pour choisir un endroit où vivre.

Les ***propriétaires et les gestionnaires*** devront :

- accepter les demandes provenant des résidences privées répondant aux normes prévues au règlement;
- offrir des programmes de formation aux membres du personnel des résidences pour personnes âgées;
- traiter les plaintes relatives aux résidences.

2.4.3 Registre municipal

L'adoption du règlement faciliterait l'établissement d'un registre municipal dans lequel seraient inscrites les résidences privées conformes aux normes de salubrité et de sécurité. Ce registre contiendrait le nom des résidences comptant moins de dix chambres à louer, ainsi que les résidences plus grandes. Cette mesure encouragerait les propriétaires à présenter une demande de permis d'exploitation ou de certificat de conformité en leur offrant plusieurs avantages dont celui d'une publicité gratuite et d'un système de référence pour attirer la clientèle.

> *«Les gens ont très peu de moyens de s'assurer si telle ou telle résidence peut répondre adéquatement aux besoins d'une personne âgée en particulier. Comment savoir si une résidence fait l'objet de plaintes? Quels sont les moyens disponibles pour s'assurer que les améliorations seront apportées ou même, dans les cas extrêmes, que la résidence sera fermée?»*
>
> Robert Chagnon, «L'évaluation des résidences privées, ça presse!» Habitabec, Montréal, 25 juin 1993, p. 20.

2.4.4 *Autres recommandations*

La diffusion de l'information aux parties en cause et l'élaboration de programmes de formation destinés aux employés municipaux constituent un élément important du succès d'une telle initiative.

L'équipe du projet recommande que les municipalités intéressées préparent les outils d'information suivants :

- une série de brochures d'information destinées à différents groupes;
- un guide aidant les personnes âgées à choisir l'endroit où elles vivront;
- un guide à l'intention des propriétaires et des gestionnaires des résidences, leur indiquant la marche à suivre pour obtenir un permis et les avantages d'inscrire leur résidence dans le registre municipal.

Il serait également utile que des séances de formation soient offertes aux employés municipaux au sujet des besoins des personnes âgées, particulièrement de celles dont l'autonomie est restreinte et qui ont besoin d'un niveau de services plus élevé. Les séances seraient destinées aux employés des services des permis, de la sécurité incendie et de la planification.

2.5 Promotion du règlement type

Un dossier d'information contenant un résumé des recommandations a été envoyé à 74 municipalités québécoises de plus de 3 000 habitants.

Le règlement type a été présenté aux ateliers tenus dans le cadre du congrès annuel du RRRQ. En 1996, les villes de Châteauguay et de Longueuil ont participé à la présentation, et en 1998, la ville de St-Eustache a fait part de son expérience aux participants. L'Union des municipalités du Québec et l'union des municipalités régionales du Québec, ainsi que leurs membres, continueront de faire la promotion du règlement type.

3.0 LES INITIATIVES DE RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION ET LEUR INCIDENCE SUR L'ABORDABILITÉ, LE CHOIX ET LA QUALITÉ

Depuis l'achèvement à l'automne 1998, de l'initiative entreprise par le RRRQ dans le cadre du programme ACT, plusieurs municipalités du Québec, notamment Granby, St-Hubert et Charlesbourg, ont adopté des règlements en suivant les lignes directrices du RRRQ. D'autres comme St-Jean-sur-Richelieu et Dunham, procèdent à la révision de leurs règlements.

La disponibilité des instruments de réglementation découlant de cette initiative, le règlement type et le registre municipal, peuvent servir de guide aux municipalités canadiennes désireuses de garantir des normes minimales de salubrité et de sécurité dans les petites résidences privées pour personnes âgées, et par le fait même, d'améliorer la qualité du logement de leurs résidents. En encourageant les propriétaires des résidences à rénover et à bien entretenir leur établissement, le projet ACT contribuera à la préservation de ce type de logement abordable pour les aînés. De plus, le registre municipal permettra aux personnes âgées de choisir un lieu d'hébergement convenant davantage à leurs besoins.

> *«Dans ce contexte, l'étude que vous projetez de même que sa diffusion pourront contribuer significativement à l'adoption de mesures plus adéquates applicables aux bâtiments qui abritent cette population partout au Canada, et en ce sens, nous y souscrivons entièrement.»*
>
> Gabriel Deschambault, directeur
> Expertise technique et patrimoine, ville de Montréal
> Lettre du 30 novembre 1995 adressée à M. Robert Chagnon du RRRQ

Le partenariat et la collaboration entre les principaux intervenants ont été des éléments essentiels à la réussite du projet et demeureront importants puisque l'entente sur les rôles et les responsabilités des divers partenaires ne lie pas ces derniers et que son application dépendra de leur appui volontaire.

Les résultats de ce projet ACT de simplification du processus d'approbation s'appliquent aux municipalités des diverses régions du Québec et aussi du Canada.

ANNEXE

4. PROJET DE RÈGLEMENT MUNICIPAL

Ce texte propose le contenu d'un projet de règlement que peut adopter une municipatilté. La proposition est basée sur l'analyse de règlements en vigueur. Les notes inscrites en italique le sont à titre de référence en vue de faciliter la rédaction d'un texte adapté au milieu, compte tenu des règlements existants.

1. Définition

a) Maison de chambres et pension
Résidence familiale ayant plus de deux (2) et moins de neuf (9) chambres en location et offrant des repas.

b) Contrat
Bail servant à déterminer les droits et les obligations des résidents et des propriétaires.

2. Documents annexes

Font partie intégrante de ce règlement, à toute fin que de droit :

a) Le Code national du bâtiment du Canada 1990, version amendée de septembre 1992, ainsi que tous ses amendements futurs.

b) Le Code national de prévention des incendies du Canada 1990, version amendée de janvier 1993, ainsi que tous ses amendements futurs.

c) Le Code de l'électricité du Québec 1992, incluant le Code canadien de l'électricité, première partie, ainsi que les modifications au Code canadien de l'électricité applicables au Québec, et tous leurs amendements futurs.

d) La *Loi sur les établissements touristiques* (L.R.Q., chapitre E-15.1) modifiant la *Loi sur les établissements touristiques.*

Ces documents sont annexés au présent chapitre après avoir été reconnus véritables et signés par le maire et le greffier.

3. Demande de permis

Toute demande de permis ou de certificats devra être déposée au service municipal (*désignée par la municipalité*).

Procédures (voir boîte à outil afin d'uniformiser les procédures).

4. Normes d'amégagement relatives à la salubrité

Le propriétaire d'une maison de chambres et pension doit assurer le respect intégral des normes suivantes :

a) Configuration d'une chambre
Avoir une surface utile d'au moins 7 m^2 (*C.N.B. 90, art. 9.5.6.1.1*). Cette surface utile (7 m^2) s'applique si la maison de chambres compte au moins une pièce commune habitable telle une cuisine ou une salle de séjour.

b) Hauteur des pièces
La hauteur des pièces, mesurée du plancher au plafond, doit être d'au moins 2,10 m (6 pi 11 po).

---

2 *Règlement sur les établissements touristiques*

c) Aménagement des chambres (aire privée)
Avoir une commode, une chaise et/ou fauteuil, une lampe qui fonctionne et un espace de rangement adéquat (*R.E.T.² 57.3, 4, 5, 6 et 44.3, 4, 5, 5*). Comprendre un lit avec matelas recouvert d'une alèse et d'un oreiller recouvert d'une housse (*R.E.T. 57.2 et 44.2*).

Être pourvu d'une serrure et être verrouillable de l'intérieur de la chambre (*R.E.T. 60*).

d) Éclairage naturel
Être pourvu d'une fenêtre donnant sur la lumière du jour, directement ou par atrium (*R.E.T. 36.2*).

e) Salles de bains et toilettes
Avoir une salle de bain comprenant une toilette, un lavabo et un bain ou une douche accessible au résident (*R.E.T 59*) et doit être munie de papier hygiénique et de savon.

f) Espaces communautaires
Aire de séjour, salle à manger et cuisine.

g) Buanderie (salle de lavage)
Chaque unité d'hébergement doit mettre à la disposition des résidents, une salle de lavage avec tous les équipements requis ou offrir un service de buanderie.

h) Ventilation des pièces *Normes C.N.B.*

i) Plomberie et installations sanitaires *Normes C.N.B.*

j) Chauffage
Doit être chauffée et maintenue à une température confortable (température minimale de 20°C).

k) Installation électrique *Normes C.N.B. et Régie du bâtiment.*

l) Entreposage des déchets *Règlements municipaux.*

5. Normes d'aménagement relatives à la sécurité des lieux et en cas d'incendie

Le propriétaire d'une maison de chambres et pension doit garder les lieux propres et sécuritaires, il doit entre autres :

- Assurer en tout temps, sur les lieux, la présence d'une personne responsable adulte, autre qu'un pensionnaire, pouvant intervenir en cas de besoin.

- Détenir une trousse de premiers soins accessible en tout temps (*R.E.T. 35*).

- S'assurer qu'un téléphone soit accessible aux résidents en tout temps, ainsi que les numéros de téléphone en cas d'urgence.

- S'assurer que la mobilité ne soit pas entravée par la présence de tapis dans les chambres ou ailleurs dans la maison (la présence de tapis devrait être interdite).

a) Garde-corps
Avoir des mains-courantes dans les corridors et escaliers, munit les salles de bains d'équipements adaptés : barres de soutien, siège de bain, douche téléphone, etc. Assurer la propreté de ces équipements.

b) Contrôle de l'accès au bâtiment
Rendre les lieux intérieurs et extérieurs accessibles à la clientèle.

c) Sortie d'urgence (moyens d'évacuation)
La largeur des portes utilisées comme issue doit avoir au moins 900 mm (2 pi 11 po) (*C.N.B. 90, art. 9.9.3.3*).

d) Dimensions et dégagement des parcours de sortie
Largeur des corridors ou des accès à l'issue doit avoir au moins 1100 mm (3 pi 7po) (*C.N.B. 90, art. 9.9.3.3*).

Au moins deux (2) issues doivent exister par aire de planchers et doivent être indépendantes et éloignées le plus possible l'une de l'autre (*C.N.B. 90, art. 9.9.7.1*).

e) Protection contre le feu des parcours de sortie *Normes C.N.B.*

f) Cloison coupe-feu *Normes C.N.B.*

g) Revêtement des murs et plafonds *Normes C.N.B.*

h) Éclairage, signalisation
Un éclairage de sécurité doit être présent en tout temps dans les issues, dans les principales voies d'accès à l'issue et dans les corridors communs. Doit être autonome et être conforme. (*Norme C.22.2 nº 141-M de la C.S.A*) (appareils autonomes d'éclairage de secours) (*C.N.B. 90, art. 9.9.11.3*).

À l'exception de la porte d'entrée principale, les portes d'issue d'un bâtiment doivent être signalées par un panneau placé au-dessus ou à côté de celles-ci (*C.N.B. 90, art. 9.9.10.6*) et elles doivent être facilement accessibles.

Si plus de neuf (9) personnes sont hébergées dans la même maison de chambres, les portes utilisées comme issues (à l'exception de la porte d'entrée principale) doivent ouvrir vers l'extérieur avec une barre-panique (*C.N.B. 90, art. 9.9.6.5.2*).

i) Avertisseur de fumée
Un avertisseur de fumée conforme (*Norme CAN/ULC C531-M*) doit être installé dans chaque pièce et à chaque étage.

Chaque bâtiment qui héberge des personnes doit avoir un extincteur 10 lb ABC et un extincteur à l'eau N.F.P.A 10.

Si plus de neuf (9) personnes sont hébergées dans la même maison de chambres, il faut prévoir un système de détection et avertisseur d'incendie (*C.N.B. 90, tableau 9.10.17.A*).

j) Système d'alarme *Normes C.N.B.*

K) Extincteur *Normes C.N.B.*

6. Conformité et non-conformité aux normes

Visite d'un inspecteur municipal afin de vérifier la conformité du bâtiment et la salubrité des lieux en vertu des règlements municipaux.

En cas de plaintes, émission d'un avis de non-conformité, comportant la liste des travaux à exécuter et délai accordé pour les réaliser.

Sanctions
À titre indicatif, si non-exécution des travaux, suite à la réception de l'avis de non-conformité, le propriétaire de la résidence est passible d'une amende allant de 150 $ à 1000 $. Chaque jour de retard dans la correction de la situation peut constituer une infraction distincte. La municipalité a le pouvoir de faire exécuter les travaux prévus aux frais du propriétaire.